

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang telah dilakukan oleh Dara Rizky Supriadi tahun 2015 dengan judul Kontribusi Pajak Hiburan dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kota Malang (Studi Kasus Dinas Pendapatan Daerah Kota Malang).

Dalam penelitian ini disimpulkan bahwa kontribusi penerimaan pajak hiburan terhadap pajak daerah dalam kurun waktu 4 (empat) tahun mulai dari 2011 hingga 2014 berturut-turut adalah 1,87%, 1,97%, 1,25% dan 1,91%. Rata-rata kontribusi penerimaan pajak daerah Kota Malang sebesar 1,75%. Besarnya persentase kontribusi penerimaan pajak hiburan terhadap pajak daerah Kota Malang tahun 2011 hingga 2014 tergolong pada kriteria sangat kurang. Kemudian kontribusi penerimaan pajak hiburan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) mulai tahun 2011 hingga tahun 2014 berturut-turut adalah 1,26%, 1,36%, 0,92%, dan 1,45%. Rata-rata kontribusi penerimaan pajak hiburan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Malang sebesar 1,25%. Besarnya persentase kontribusi penerimaan pajak hiburan terhadap pajak daerah Kota Malang tahun 2011 hingga tahun 2014 tergolong pada kriteria sangat kurang untuk setiap tahunnya. Hasil tersebut menggambarkan bahwa pemerintah Kota Malang belum mengoptimalkan potensi yang dimiliki pajak hiburan sebagai salah satu penyumbang penerimaan PAD pada tahun 2011 hingga tahun 2014.

Tingkat efektifitas penerimaan pajak hiburan dalam kurun waktu 4 (empat) tahun mulai dari 2011 hingga 2014 berturut-turut adalah 123,47%, 158,85%, 78,86% dan 109,18%. Rata-rata tingkat efektifitas penerimaan pajak hiburan Kota Malang sebesar 117,59%. Tingkat efektifitas tersebut membuktikan bahwa selama periode tahun 2011 hingga tahun 2014 pemerintah Kota Malang telah melakukan pemungutan pajak hiburan dengan sangat efektif. Hal ini sejalan dengan tingkat efektifitas penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tahun 2011 hingga tahun 2014 berturut-turut sebesar 114,47%, 114,76%, 99,58% dan 99,05%. Rata-rata tingkat efektifitas penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Malang sebesar 106,96%. Tingkat efektifitas tersebut membuktikan bahwa selama periode tahun 2011 hingga tahun 2014 pemerintah Kota Malang telah mampu melaksanakan kinerja keuangan daerah pada sektor PAD dengan sangat efektif.

Penelitian dahulu yang dilakukan Himawan Estu Bagijo tahun 2011 dengan judul Pajak dan Retribusi Daerah sebagai Sumber Pendapatan Daerah (Studi Kasus di Kabupaten/Kota dan Pemerintah Propinsi di Jawa Timur). Dalam penelitian ini disimpulkan bahwa posisi pajak dan retribusi daerah sangat strategis bagi penyelenggaraan pemerintah daerah (baik kabupaten/kota maupun propinsi) khususnya sebagai indikator keberhasilan otonomi daerah untuk membiayai pelaksanaan urusan wajibnya.

Penelitian dahulu yang dilakukan Ayu Febryanti Puspitasari tahun 2012 dengan judul Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Malang Tahun Anggaran 2007-2011. Dalam penelitian ini disimpulkan

bahwa rata-rata kinerja pengelolaan keuangan Kota Malang berdasarkan analisis rasio keuangan adalah baik. Pola hubungan kemandirian daerah Kota Malang dalam lima tahun terakhir masih menunjukkan pola hubungan instruktif dimana peranan pemerintah pusat lebih dominan daripada kemandirian pemerintah daerah dengan rasio kemandirian daerah rata-rata mencapai 13,56%. Pencapaian rasio kemandirian itu masih tergolong rendah.

Hubungan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah menggunakan data yang bersumber dari PAD, alat analisis yang digunakan adalah analisis kontribusi, analisis kemandirian dan prosek kemandirian. Perbedaan penelitian ini dengan sebelumnya adalah obyek yang berbeda dan tahun anggaran yang digunakan pada penelitian ini merupakan tahun anggaran terbaru dari 2010-2014 serta tujuan penelitian ini dimana tujuan penelitian ini untuk melihat kontribusi PAD, analisis kemandirian serta prosek kemandirian daerah untuk lima tahun ke depan.

B. Landasan Teori

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

a. Pengertian PAD

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan daerah yang bersumber dari dalam daerah sendiri, yang pemungutannya berdasarkan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintah daerah dituntut untuk meningkatkan kemampuan dalam menggali dan mengelola sumber-sumber yang dapat meningkatkan penerimaan daerah khususnya yang bersumber dari Pendapatan Asli

Daerah. Peningkatan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) mutlak dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk mengurangi tingkat ketergantungan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat sehingga kemandirian daerah dapat terwujud.

Menurut Samsubar Saleh (2003) pendapatan daerah merupakan suatu komponen yang sangat menentukan berhasil tidaknya kemandirian pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka otonomi daerah saat ini. Salah satu komponen yang sangat diperhatikan dalam menentukan tingkat kemandirian daerah dalam rangka otonomi daerah adalah sektor Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan lain asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi (Ahmad Yani, 2002).

Menurut Teori Ekonomi Pembangunan, semakin tinggi kontribusi sektor industri terhadap pembangunan ekonomi negaranya maka negara tersebut semakin maju. Jika suatu negara kontribusi sektor industrinya telah diatas 30% maka dapat dikatakan negara tersebut tergolong negara maju (Sadono Sukino, 2001).

b. Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah

Secara khusus sumber pendapatan daerah adalah sebagai berikut:

1) Pajak Daerah

Pajak adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan surplusnya digunakan untuk *public saving* yang merupakan sumber utama untuk membiayai *public investment*. Sedangkan ciri-ciri yang menyertai pajak daerah dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a) Pajak daerah berasal dari negara yang diserahkan kepada daerah sebagai pajak daerah.
- b) Penyerahan dilakukan berdasarkan Undang-undang.
- c) Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan kekuatan Undang-undang dan atau peraturan hukum lain.
- d) Hasil pemungutan pajak daerah dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah atau untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik.

Pajak daerah yang selanjutnya disebut pajak, adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

Dalam UU No. 32 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak daerah diatur lebih lanjut sebagai berikut:

1. Jenis Pajak Provinsi terdiri dari:

- a. Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan diatas air
- b. Bea balik naman kendaraan bermotor dan kendaraan diatas air
- c. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor
- d. Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanang dan air permukaan

2. Jenis Pajak Kabupaten/Kota terdiri dari:

- a. Pajak hotel
- b. Pajak restoran
- c. Pajak hiburan
- d. Pajak reklame
- e. Pajak penerangan jalan
- f. Pajak pengambilan bahan galian golongan C
- g. Pajak parkir

3. Dengan Peraturan Pemerintah dapat ditetapkan jenis pajak selain yang ditetapkan diatas, yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Bersifat sebagai pajak dan bukan retribusi
- b. Obyek dan dasar pengenaan pajak tidak betentangan dengan kepentingan umum
- c. Potensi memadai
- d. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat
- e. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif
- f. Menjaga kelestarian lingkungan

Dengan diberlakukannya Undang-undang diatas maka diharapkan akan memberikan prospek yang lebih baik bagi daerah yaitu untuk meningkatkan perolehan PAD dari sektor pajak.

2). Retribusi Daerah

Retribusi daerah yang selanjutnya disebut retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pemabayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Dalam UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerahj dan Retribusi Daerah, retribusi daerah diatur sebagai berikut:

1. Obyek Retribusi terdiri dari:
 - a. Jasa umum
 - b. Jasa usaha
 - c. Perizinan tertentu
2. Retribusi dibagi atas tiga golongan:
 - a. Retribusi jasa umum
 - b. Retribusi jasa usaha
 - c. Retribusi perizinan tertentu

3). Bagian Laba BUMD

Salah satu sumber bagi Pemerintah Daerah dalam penerimaan PAD adalah bagian laba BUMD dimana BUMD ini

meliputi Perusahaan-perusahaan milik Daerah yang ada di wilayah Daerah tersebut.

Dalam hal ini, laba dari Perusahaan Daerah yang diharapkan sebagai sumber pemasukan bagi daerah. Oleh sebab itu dalam batas-batas tertentu pengelolaan perusahaan haruslah bersifat profesional dan harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip ekonomi secara umum yakni efisiensi.

4). Lain-lain Asli Daerah yang Sah

Sumber pendapatan daerah yang terakhir adalah lain-lain usaha daerah yang sah. Penerimaan sektor ini memiliki sumbangan riil yang berasal dari dinas-dinas daerah dan pendapatan lainnya yang diperoleh secara sah oleh Pemerintah Daerah bagi PAD. Hal ini berdasarkan bahwa keberadaan dinas-dinas meskipun tugas dan fungsi utamanya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat tetapi dalam batas-batas tertentu dapat didayagunakan untuk bertindak sebagai suatu organisasi ekonomi yang memberikan pelayanan dengan sejumlah imbalan jasa tertentu. Mengingat keberadaan dinas-dinas daerah yang berperan dengan mengutamakan pada aspek pelayanan maka dapat disadari bahwa meskipun dinas-dinas daerah mampu menghasilkan pendapatan yang dapat dimasukkan ke dalam komponen PAD namun belum cukup memadai untuk menjadi sektor andalan bagi penerimaan PAD.

Adapun sumber lain-lain daerah yang sah dapat dilihat dalam penjelasan umum UU No. 25 Tahun 1999 pasal 4d adalah sebagai berikut “Lain-lain penerimaan yang sah, antara lain hasil penjualan aset tetap daerah dan jasa giro, hibah, dana darurat dan penerimaan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”

c. Dasar Hukum Pendapatan Asli Daerah

Dasar hukum Pendapatan Asli Daerah adalah sebagai berikut:

UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemda pasal 157, sumber PAD terdiri atas:

Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu:

1. Hasil pajak daerah
2. Hasil retribusi daerah
3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah
4. Lain-lain PAD yang sah

Dana perimbangan

Lain-lain pendapatan daerah yang sah

UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Daerah dan Pusat.

Pendapatan Asli Daerah, yang selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai peraturan perundang-undangan.

d. Pengukuran/penilaian Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Untuk meningkatkan kemandirian daerah, Pemerintah daerah haruslah berupaya secara terus menerus menggali dan meningkatkan sumber keuangannya sendiri. Salah satu masalah yang dihadapi dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah kelemahan dalam hal pengukuran/penilaian atas pungutan daerah. Untuk mendukung upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) perlu diadakan pengukuran/penilaian sumber-sumber PAD agar dapat di pungut secara berkesinambungan tanpa memperburuk alokasi faktor-faktor produksi dan keadilan. Ada beberapa indikator yang biasa digunakan untuk menilai Pajak dan Retribusi Daerah, yaitu:

- a. Hasil (*Yield*), yaitu memadai tidaknya hasil suatu pajak dalam kaitannya dengan berbagai layanan yang dibiayainya; stabilitas dan mudah tidaknya memperkirakan besarnya hasil pajak tersebut; perbandingan hasil pajak dengan biaya pungut, dan elastisitas hasil pajak terhadap inflasi, pertumbuhan penduduk, pertambahan pendapatan dan sebagainya.
- b. Keadilan (*Equity*).

Dalam hal ini dasar pajak dan kewajiban membayarnya harus jelas dan tidak sewenang-wenang; pajak harus adil secara horizontal, artinya beban pajak harus sama antara berbagai kelompok yang berbeda tetapi dengan kedudukan ekonomi yang sama; adil secara vertikal artinya beban pajak harus

lebih banyak ditanggung oleh kelompok yang memiliki sumberdaya yang lebih besar; dan pajak/retribusi haruslah adil dari suatu daerah ke daerah lain, kecuali memang suatu daerah mampu memberikan fasilitas pelayanan sosial yang lebih tinggi.

c. Efisiensi ekonomi.

Pajak/Retribusi Daerah hendaknya mendorong atau setidaknya tidak menghambat penggunaan sumberdaya secara efisien dan efektif dalam kehidupan ekonomi; mencegah jangan sampai pilihan konsumen dan pilihan produsen menjadi salah arah atau orang menjadi segan bekerja atau menabung; dan memperkecil “beban lebih” pajak.

d. Kemampuan melaksanakan (*Ability to implement*).

Dalam hal ini suatu pajak haruslah dapat dilaksanakan, baik dari aspek politik maupun administratif.

e. Kecocokan sebagai sumber penerimaan daerah (*Suitability as local revenue source*) ini berarti, haruslah jelas kepada

daerah mana suatu pajak harus dibayarkan, dan tempat memungut pajak sedapat mungkin sama dengan tempat akhir beban pajak; pajak tidak mudah dihindari, dengan cara memindahkan objek pajak dari suatu daerah ke daerah lain; pajak daerah hendaknya jangan mempertajam perbedaan-perbedaan antara daerah dari segi potensi ekonomi masing-masing; dan pajak hendaknya tidak menimbulkan beban

yang lebih besar dari kemampuan tata usaha pajak daerah
(Abdul Halim, 2002)

2. Sumber-sumber Penerimaan Daerah

Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 79 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 pasal 3 dinyatakan bahwa penerimaan daerah pada dasarnya terdiri dari:

- a. Penerimaan asli daerah, yang umumnya berasal dari pajak dan retribusi daerah;
- b. Dana perimbangan, yang berasal dari, dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK) dan dana bagi hasil termasuk bagi hasil sumber daya alam;
- c. Pinjaman daerah dan;
- d. Lain-lain penerimaan yang sah. Sebenarnya penerimaan daerah ini, bukanlah sesuatu yang baru bagi daerah. Dimasa lalu, jenis-jenis penerimaan daerah tersebut sebenarnya telah ada, tetapi dalam bentuk nama lain. Sebagai contoh pengertian PAD relatif tidak berubah, karena pengaturannya berdasarkan pada Undang-undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah/PDRD). Begitu juga dengan DAU dan DAK yang dulunya inpres bantuan umum dan inpres bantuan khusus, yang bersifat *block grant* (daerah yang menentukan penggunaanya), dan *specific grant* (penggunaanya atas petunjuk pusat).(Abdul Halim, 2002).

3. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah dibandingkan dengan Pendapatan Daerah yang berasal dari sumber yang lain, misalnya bantuan Pemerintah Pusat ataupun dari pinjaman.

PAD

$$\text{Rasio kemandirian} = \frac{\text{PAD}}{\text{Bantuan Pemerintah/Pinjaman}} \times 100\%$$

Rasio Kemandirian menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern. Semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern (terutama pemerintah pusat dan propinsi) semakin rendah, dan demikian pula sebaliknya. Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama Pendapatan Asli Daerah. Semakin tinggi masyarakat membayar pajak dan retribusi daerah akan menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang semakin tinggi.

4. Penerimaan Daerah

Menurut Peraturan Pemerintah Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Keuangan Daerah, penerimaan daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah. Dalam pasal (17) bahwa penerimaan daerah terdiri dari pendapatan daerah dan penerimaan pembiayaan daerah. Pendapatan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah semua penerimaan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Dalam pasal (23) bahwa pendapatan daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 ayat (1) huruf a meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam suatu anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.

Menurut pasal 25 pendapatan daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 ayat (1) huruf a dikelompokkan atas:

- a. Pendapatan asli daerah;
- b. Dana perimbangan; dan
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

C. Kerangka Pemikiran

Gambar 3.1 Kerangka Pemikiran

